

I GEORGOFILI

Atti della Accademia dei Georgofili



Anno 2022
Serie VIII – Vol. 19
(198° dall'inizio)

Firenze, 2023

Con il contributo di



FONDAZIONE
CR FIRENZE



DIREZIONE GENERALE
EDUCAZIONE,
RICERCA E
ISTITUTI CULTURALI

Copyright © 2023
Accademia dei Georgofili
Firenze
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Direttore responsabile: Paolo Nanni

SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA
via Aretina, 298 - 50136 Firenze
tel. 055 5532924
info@sefeditrice.it - www.sefeditrice.it

ISBN 978-88-6032-699-7

Convegno:

Le informazioni sugli alimenti ai consumatori
a dieci anni dalla pubblicazione
del Regolamento (Ue) n. 1169/2011

In memoria di Giuseppe De Giovanni

21 aprile 2022

Relatori

Luigi Costato, Ferdinando Albisinni, Nicola Lucifero, Paolo Borghi,
Valeria Pullini, Paolo Fantozzi, Oreste Calliano,
Ermenegildo Mario Appiano, Giorgia Andreis,
Daniele Pisanello, Vito Rubino

Sintesi

A dieci anni dalla pubblicazione del regolamento sulle informazioni ai consumatori concernenti gli alimenti, la materia conserva inalterata la propria centralità nella regolamentazione del mercato agroalimentare e nella problematicità delle questioni giuridiche ad essa sottese.

Alle difficoltà di applicazione di fonti concorrenti su più livelli, si sommano le incertezze dovute a una applicazione in sede nazionale forgiata su schemi e finalità non del tutto coincidenti con quelle dell'Unione europea.

Il convegno si propone di fare il punto sugli aspetti più significativi della disciplina ed è dedicato alla memoria di Giuseppe De Giovanni, che per molti decenni è stato uno dei massimi esperti della materia a livello italiano e maestro di numerose generazioni di operatori del settore

LUIGI COSTATO¹

Apertura dei lavori e ricordo di Giuseppe De Giovanni

¹ Accademia dei Georgofili

La disciplina dell'etichettatura dei prodotti alimentari voluta dalla CE, e da ultimo consolidata nel Regolamento (UE) n. 1169/2011, ha segnato un cambio di passo rispetto all'orientamento precedente.

Si era compreso che la giurisprudenza Cassis de Dijon e il suo principio di equivalenza fra i sistemi sanitari dei singoli Stati membri non bastava più.

Occorreva da un lato rendere più esplicito il contenuto dei prodotti che circolavano nel mercato unico europeo al fine di consentire controlli pubblici sulla corrispondenza fra quanto dichiarato e quanto effettivamente usato

nella produzione dei cibi, dall'altro informare con puntualità i consumatori, garantendo scelte consapevoli e contribuendo alla sicurezza sia sul versante igienico-sanitario che su quello della correttezza delle scelte di acquisto.

L'intervento europeo in tema di etichettatura dei prodotti alimentari ha dunque caratterizzato l'informazione come essenziale strumento di garanzia e di tutela.

The food labeling rules introduced by the EC, and finally arranged in a consolidated text, constituted a change of attitude with respect to the previous orientation.

It was understood that the Cassis de Dijon jurisprudence and its principle of equivalence between the health systems of the individual Member States was no longer sufficient.

It was necessary to declare the content of the products in a more explicit way, to allow public controls and to inform consumers promptly, guaranteeing informed choices and contributing to safety both on the hygienic-sanitary side and on that of the correctness of purchase choices.

The European intervention on the labeling of food products has therefore characterized information as an essential instrument of guarantee and protection.

FERDINANDO ALBISINNI¹

Dieci anni dal regolamento sulle informazioni ai consumatori di alimenti: l'avvio di un percorso

¹ Universitas Mercatorum e Accademico dei Georgofili

Sono ormai decorsi più di dieci anni dall'entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 1169/2011 del 25 ottobre 2011.

Secondo quanto dichiarato dalla Commissione nella proposta di regolamento: «La proposta consolida e aggiorna due settori della legislazione in materia di etichettatura, vale a dire l'etichettatura generale dei prodotti alimentari e l'etichettatura nutrizionale, rispettivamente disciplinati dalle direttive 2000/13/CE e 90/496/CEE. La proposta rifonda anche altre sei direttive concernenti l'etichettatura di alcune categorie di alimenti».

In realtà il nuovo Regolamento non è solo un consolidamento delle regole esistenti, ma è una riforma innovativa, che ha introdotto nuovi principi e nuovi modelli, sia nel quadro istituzionale che sul piano precettivo.

Quanto al merito ed alle finalità assegnate, sin dai primi considerando il Regolamento insiste sull'importanza dell'informazione dei consumatori «per

ottenere un elevato livello di tutela della salute», valorizzando il ruolo di protagonista attivo della sicurezza alimentare assegnato al consumatore, e insieme riconosce che «le scelte dei consumatori possono essere influenzate, tra l'altro, da considerazioni di natura sanitaria, economica, ambientale, sociale ed etica», attribuendo alle regole in tema di etichettatura e comunicazione degli alimenti una pluralità di finalità, complesse e non necessariamente coincidenti; come sottolineato negli anni successivi in significative pronunce della Corte di giustizia.

Sul versante istituzionale il passaggio da una pluralità di direttive a un regolamento di impianto sistematico colloca il nuovo testo all'interno del percorso di elaborazione e adozione di *Codici europei dell'agricoltura e dell'alimentazione*, che caratterizza nell'oggi gran parte della disciplina europea. Questo processo, che risale alla fine del secolo scorso, ha ricevuto ulteriore impulso dopo la ratifica e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con l'adozione generalizzata della procedura legislativa ordinaria e il ruolo accresciuto assegnato al Parlamento.

La codificazione del diritto europeo implica, per sua natura, in un'Unione Europea con 27 Stati membri, una legislazione multilivello, che individua principi, obiettivi, metodi, istituzioni, e poi li integra attraverso il contributo di una pluralità di attori: il Parlamento, la Commissione, gli Stati membri, gli organismi internazionali.

Nell'area dell'etichettatura e della comunicazione degli alimenti, il processo avviato dieci anni fa ha dato luogo a contenziosi tra quegli attori, e alcune delle questioni cruciali non sono state ancora risolte, ma la strada è aperta, e si può prevedere che vedremo nel prossimo futuro nuovi rilevanti episodi di questo processo, a livello nazionale, europeo e globale.

More than ten years have passed since the entry into force of Regulation (EU) No 1169/2011 of 25 October 2011.

As specified by the Commission in the proposal of the new Regulation:

«The proposal consolidates and updates two important areas of labelling legislation, the general food and nutrition labelling covered by Directives 2000/13/EC and 90/496/EEC respectively. The proposal recasts also six other Directives concerning the labelling of certain categories of foods».

In fact the new Regulation was not only a consolidation of the existing rules, but an innovative reform, which introduced new principles and new models, both in the institutional framework and in the substance of rules, unifying in a single text provisions regarding labelling and communication on food products, which until then were separately regulated.

The first whereas of the new Regulation insist on the importance of consumers information «to achieve a high level of health protection» and recognise that «Consumers' choices can be influenced by, inter alia, health, economic, environmental, social and ethical considerations», therefore assigning a complex set of goals to those rules; complex set of goals which has been expressly underlined in the following years by significant decisions of the Court of justice.

On the institutional side the shift from directives to regulation locates the new text within the process towards European Codes, which characterizes large part of the present European agri-food legislation. This process, which dates back to the end of the past century, has received increased strength after the ratification and the entrance in force of the Lisbon Treaty, with the generalised adoption of the ordinary legislative procedure.

The unification and codification of European law implies, by its nature, in an EU with 27 MS, a multilevel legislation, which sets up principles, goals, methods, institutions, and then integrates them through the co-operative work of a number of actors: the EU Parliament, the Commission, Member States, International bodies.

In the area of food labelling and communication, the innovations introduced ten years ago have given occasion to disputes among those actors, and some of the crucial questions are still not solved, but the path has been opened and it may be foreseen that we shall see new relevant episodes of this saga in the next future, at national, European, and global level.

NICOLA LUCIFERO¹

La disciplina delle informazioni ai consumatori fra pratiche commerciali sleali ed etichettatura degli alimenti

¹ Università degli Studi di Firenze e Accademico dei Georgofili

La disciplina delle informazioni al consumatore di alimenti costituisce una componente strutturale del sistema della sicurezza alimentare imponendo obblighi informativi a forma vincolata alle imprese alimentari finalizzate ad assicurare una trasparenza del processo di produzione e a garantire informazioni per l'esercizio della scelta del prodotto, la sua fruibilità e il consumo dell'alimento da parte del consumatore finale.

Tale normativa si articola attraverso un complesso sistema che si rinvia nella disciplina generale dettata dal reg. (UE) 1169/2011, oltre che da una serie di disposizioni integrative frutto di atti di esecuzione e di atti delegati, nonché dalla disciplina verticale volta a dettagliare le norme relative all'etichettatura degli alimenti.

Muovendo da alcune considerazioni di base, la relazione si incentra sul rapporto che sussiste tra le disposizioni di matrice europea che disciplinano le informazioni al consumatore di alimenti e la dir. 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali fra imprese e consumatori. Tema che sollecita particolare attenzione sul piano interpretativo anche sulla base della giurisprudenza amministrativa, nonché della più recente posizione presa dalla Corte di Giustizia. Invero, nel contesto della disciplina dettata dal reg. (CE) 178/2002, gli atti di concorrenza sleale acquisiscono una particolare rilevanza nel mercato dei prodotti agroalimentari in funzione degli obblighi informativi dettati dal legislatore europeo nel campo della *food law* e della tutela dei consumatori. Infatti, le regole di struttura del mercato alimentare, previste a tutela della concorrenza tra imprenditori nel mercato e per la protezione dei consumatori, ricadono su questi ultimi destinatari degli alimenti la cui tutela della salute è perseguita attraverso regole di sicurezza della circolazione degli stessi, nonché di trasparenza della filiera produttiva e di informazione [reg. (CE) 178/2002 e reg. (UE) 1169/2011]. In questo ambito, infatti, le regole informative preposte dal legislatore a regolare lo scambio assolvono ad una ulteriore e peculiare esigenza in termini di tutela della salute del consumatore.

Il tema, che coinvolge la normativa di fonte europea e interna, ha una evidente ricaduta sul piano pratico e, in particolare, sul profilo, piuttosto delicato, dell'individuazione delle sanzioni applicabili.

The regulation of information to food consumers represents a structural component of the food safety system by imposing information obligations in a restricted form on food companies aimed at ensuring transparency of the production process and guaranteeing information for the exercise of the choice of the product, its usability and the consumption of the food by the final consumer.

This legislation is articulated through a complex system that is found in the general discipline dictated by reg. (EU) 1169/2011, as well as a series of supplementary provisions resulting from implementing acts and delegated acts, as well as the vertical regulation aimed at detailing the rules relating to food labeling.

Starting from some general considerations, the speech intends to focus on the relationship that exists between the European provisions governing information to the food consumer and the directive 2005/29/EC on unfair commercial practices between businesses and consumers. This subject requires particular attention at the interpretative level, but also based on administrative jurisprudence, as well as the most recent position taken by the Court of Justice. Indeed, in the context of the discipline dictated by reg. (EC) 178/2002, the acts of unfair competition acquire a particular relevance in the agri-food product market due to the infor-

mation obligations dictated by the European legislator in the field of food law and consumer protection. In fact, the structural rules of the food market, provided for to protect competition between entrepreneurs in the market and for the protection of consumers, fall on the latter recipients of the foods whose health protection is pursued through safety rules for the circulation of the same, as well as transparency of the production and information chain [reg. (EC) 178/2002 and reg. (EU) 1169/2011]. In this context, in fact, the information rules set by the legislator to regulate the exchange fulfill a further and need in terms of consumer health protection.

The issue that involves European and internal legislation and has an obvious impact on a practical level and, in particular, on the rather delicate profile of identifying the applicable sanctions

PAOLO BORGHI¹

L'etichettatura degli allergeni e la cross-contamination

¹ Università degli Studi di Ferrara e Accademico dei Georgofili

Le informazioni “may contain” in etichetta sono sempre più frequenti, avvisando il consumatore della mera possibilità (senza nulla dire circa la probabilità) che all’interno dell’alimento vi siano tracce, significative o infinitesimali, di allergeni non impiegati nella produzione. Quella segnalata è una presenza soltanto eventuale, dovuta – nel caso – a c.d. “contaminazione incrociata”, che le norme sull’informazione al consumatore non obbligano affatto a comunicare: per questo motivo, se ci si limita a considerare le disposizioni in materia di etichettatura, l’avvertenza è puramente volontaria mentre, d’altra parte, la nozione normativa di “alimento a rischio” esclude che la presenza di un allergene possa, di per sé sola, rendere tale un prodotto (salvo che esso sia espressamente destinato ai soggetti allergici proprio alla sostanza presente).

Eppure, il mercato (sia nel segmento consumer che in quello professionale), a torto o a ragione, sempre più spesso esige di vedere sulle etichette questo tipo di indicazioni. D’altra parte, il “comune sentire” avverte come poco accettabile (o, quanto meno, anomala) l’idea, suggerita dalle norme citate, che un operatore non si consideri tenuto a informare chi acquista, neppure in quei casi in cui la cross-contamination sia altamente probabile, o addirittura quasi certa, perché emerge dall’analisi dei pericoli aziendali connaturati al tipo di processo produttivo, o da caratteristiche intrinseche delle materie prime utilizzate, o dall’impossibilità tecnica di “isolare” completamente la produzione da possibili fonti di contaminazione.

Si tenta pertanto, oltre che di analizzare il problema, di fornire una soluzione giuridicamente accettabile, che superi le lacune e le apparenti contraddizioni dell'attuale disciplina.

“May contain” allergens warnings are increasingly found on food labels. They advise consumers simply about the “possibility” that inside a food some traces – no matter if significant or irrelevant – of a certain allergen, although not used in manufacturing the product, may however be present. Still, “may contain” warnings tell the consumers absolutely nothing about the “probability” of such a presence, which is merely possible and – in case – would be due to a “cross-contamination” issue, whose communication is not mandatory under the “Food Information to Consumers” discipline. For this reason, if we just consider the latter, such warnings are merely voluntary, whereas the General Food Law (EU Reg. No. 178 of 2002), in parallel, prevents a food from being legally considered as “unsafe” because of the mere presence of an allergen, in itself (unless the food is intended for consumers that are sensitive to such allergen, of course).

And yet, the market (both B2B and B2C) rightly or wrongly demands more and more this kind of indications on food labels. On the other hand, the common feeling considers as slightly unacceptable (or, at least, as “abnormal”) the idea, which is implied by the above mentioned rules, that a food business operator is not obliged to inform the purchaser, even when cross-contaminations are highly probable, or almost certain, as it is clearly emerging from the analysis of the hazards which are inherent to the manufacturing process, or from the intrinsic characteristics of the raw materials used for such productions, or finally from the well-known technical impossibility of “isolating” the production process from certain recurring sources of contamination.

After examining the problem both from a practical and from a legal perspective, an attempt to give some suggestions will be done, in order to achieve a legally acceptable solution that overcomes the gaps and the apparent contradictions, which seem to affect the legislation currently in force in the EU.

VALERIA PULLINI¹

Aspetti nutrizionali e comunicazione in front-pack: una battaglia nell'interesse dei consumatori?

¹ Avvocato Foro di Treviso

L'art. 35 del Regolamento n. 1169/2011/UE relativo alle informazioni sugli alimenti ai consumatori, prevede che, oltre alle forme di espressione relative

all'etichettatura nutrizionale obbligatoria, il valore energetico e le quantità di sostanze nutritive possano essere indicati mediante altre forme di espressione e/o presentati usando forme o simboli grafici oltre a parole o numeri.

Introduce, quindi, la possibilità di riportare sulla parte frontale dell'etichetta forme supplementari di espressione e presentazione delle caratteristiche nutrizionali dell'alimento, che possiamo sintetizzare nell'espressione: comunicazione nutrizionale front-of-packaging (FOP).

La comunicazione nutrizionale FOP è, quindi, un'indicazione di carattere facoltativo e integrativo, le cui previsione e modalità di espressione e presentazione sono demandate alla decisione degli Stati membri dell'Ue, alcuni dei quali, compresa l'Italia, hanno ciascuno provveduto in modo autonomo a mezzo della previsione di diverse tipologie di comunicazione, caratterizzate da altrettanto diverse tassonomie, valevoli anche a veicolare un differente messaggio al consumatore, a seconda della struttura e del contenuto informativo di volta in volta considerati.

Pertanto, nonostante vi siano lavori in corso in ambito Ue ai fini dell'adozione di un sistema complementare di informazione nutrizionale FOP armonizzato, a oggi non esiste uno schema accettato comune in tutta l'Unione.

Ciò sta comportando, altresì, una situazione intrisa di fumosità, sia a livello comunicazionale sia, in particolare, a livello percettivo per il consumatore, considerato che alcuni di questi sistemi, anziché facilitare la comprensione da parte del consumatore del contributo o dell'importanza della composizione nutrizionale dell'alimento ai fini del relativo apporto nell'ambito della dieta giornaliera, appaiono combinare la diversa composizione dei nutrienti ivi contenuti formulando, così, una graduatoria degli alimenti.

Art. 35 of Regulation No 1169/2011/EU on the provision of food information to consumers provides for the chance of indicating the energy value and quantities of nutrients through forms of expression and presentation, which are different from those relating to mandatory nutrition labeling, in particular using forms or graphic symbols in addition to words or numbers.

The aforementioned rule therefore introduces the possibility of reporting on the front of the label additional forms of expression and presentation of the nutritional characteristics of the food, which can be summarized in the following expression: front-of-packaging nutritional communication (FOP).

The FOP nutritional communication is an optional and supplementary indication, whose provisions and methods of expression and presentation are currently left to the decision of the EU Member States.

Some Member States, including Italy, have autonomously provided by means of the provision of different types of communication, characterized by equally different taxonomies, also valid for conveying a different message to the consumer, depending on the structure and information content considered on a case-by-case basis.

Therefore, although there is work in progress at European level to adopt a complementary system of harmonized FOP nutritional information, to date there is no common accepted scheme throughout the European Union.

This has been leading to an unclear situation, both at a communicational level and, in particular, at perception level for the consumer.

In particular, some of these systems, instead of facilitating the consumer's understanding of the contribution or importance of the nutritional composition of the food for the purpose of its contribution in the daily diet, appear to combine the different composition of the nutrients contained therein by formulating, thus, a ranking of foods.

PAOLO FANTOZZI¹

La posizione dell'Accademia dei Georgofili sull'etichettatura volontaria degli alimenti

¹ Accademico dei Georgofili

L'eccedenza ponderale della popolazione e le malattie croniche generalmente associate stanno determinando ovunque nel mondo un carico di malattia e costi derivati altissimi.

Poiché una gran parte di queste malattie deriva da abitudini alimentari non corrette, è necessario combatterle utilizzando una strategia combinata di interventi sul singolo e sulla collettività.

Nell'esaminare i diversi regolamenti obbligatori e volontari dell'UE sull'argomento (1924/2006 e 1169/ 2011), emerge come l'etichettatura degli alimenti, pur non avendo il compito di svolgere educazione alimentare, si prefigge di trasmettere informazioni chiare, oggettive e utili per una corretta scelta e consumo dei prodotti confezionati, allo scopo di promuovere scelte alimentari consapevoli.

A questo scopo la stessa Commissione ha l'intenzione di proporre, entro il 2022, un'etichettatura nutrizionale armonizzata e obbligatoria sulla parte anteriore della confezione.

L'etichettatura supplementare dovrebbe quindi trasmettere, in forma sintetica, le informazioni necessarie affinché il consumatore possa comprendere la composizione degli alimenti che acquista e il loro contributo alla dieta complessiva, anche in funzione di specifiche e individuali necessità di salute.

In questa ottica, l'Accademia dei Georgofili ha creduto utile e opportuno pubblicare un suo documento ufficiale sull'argomento, con il duplice scopo di chiarire alla Comunità scientifica e di indicare al consumatore sia i limiti delle forme attuali di etichettatura volontaria che le necessarie basilari informazioni che invece debbono accompagnare il prodotto alimentare confezionato.

The surplus weight of the population and the chronic diseases generally associated are causing a burden of disease and very high derived costs everywhere in the world.

A large part of these diseases derives from bad eating habits to contrast which a combined strategy of interventions on the individual and on the community is required.

An examination of the various mandatory and voluntary EU regulations on the subject (1924/2006 and 1169/2011) shows that food labelling, despite not directly aiming at carrying out food education, succeeds to convey clear, objective and useful information thus encouraging awareness and a more informed healthy consumption of packaged products.

To this end, the Commission itself intends to propose, by 2022, harmonized and mandatory nutrition labelling on the front of the package.

The supplementary labelling should therefore provide in summary form any information the consumer needs to be alerted on the composition of the food and on how this contributes to the overall diet, also in view of specific and individual health needs.

The Accademia dei Georgofili has considered it useful and appropriate to publish its official document on the subject with the aim of clarifying to the scientific community and indicating to the consumer both the limits of the current forms of voluntary labeling and the necessary basic information that must instead accompany the packaged food product.

ORESTE CALLIANO¹

Informazione ai consumatori e consumo responsabile

¹ Università degli Studi di Torino

Necessità di decostruire e ricostruire i concetti di consumo responsabile, consumatore, informazione, che, in particolare nel settore alimentare, svolgono un ruolo strategico.

1. Il *Consumer Law* nasce e si sviluppa in US in tema di alimenti (1938), ma poi si evolve nel settore automotive e in quello farmaceutico imponendo

a tutela della sicurezza e della salute regole di produzione e informazione analitiche, rivolte non tanto ai consumatori quanto alle Corti. Viene protetto il *weak subject* che nella giurisprudenza statunitense è spesso il *ghetto consumer* da tutelare in un sistema che non prevede una *welfare protection* come in Europa. L'approccio è economico-marginalista presupponendo che il consumatore, effettuando una scelta razionale fa giocare le regole della concorrenza tra produttori/distributori stimolando le imprese verso l'innovazione e la qualità. Ma l'economia comportamentale, la teoria delle decisioni e la psicologia economica hanno dimostrato (Simon, Khaneman) che il consumatore nelle sue scelte non è affatto razionale, è indotto, utilizzando euristiche ad errori cognitivi (biases), a scelte emozionali spesso utilizzate dal neuromarketing per indurre a scelte inconsapevoli od erranee.

2. Il *concetto di consumatore si è evoluto*: da stereotipo definitorio (Dir. 85/374) individuato nella sola persona fisica (CGCE 22/11/01) a consumatore «medio normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto» contrapposto al consumatore «vulnerabile» (Dir. 2005/29). Nel settore alimentare (Reg. 178/2002) è il «consumatore finale» che non effettua operazioni o attività d'impresa nel settore alimentare.
3. Il consumatore viene reso «consapevole» attraverso l'informazione. L'informazione è un *public good*: bene ad alti costi di produzione e bassi costi di distribuzione che possono gravare sul consumatore, sull'impresa, su enti pubblici (*Warentest e Verbrauchenzentralen*). È stata ritenuta più idonea a sopportare e distribuire i costi dell'informazione l'impresa, ma con standard informativi definiti analiticamente dal legislatore europeo (comunitario e nazionale). Nel settore alimentare poi occorre distinguere i *search goods* per cui è ritenuta sufficiente una informazione sul contenuto del prodotto e il prezzo, tale da consentire una adeguata comparazione, dagli *experience goods* (vino, nuovi alimenti) in cui la conoscenza emerge solo dopo il consumo e per i quali occorre una valutazione preliminare o uno standard informativo certificato (DOC, DOCG, Bio).
4. *Consumatore responsabile*: responsabilizzato e responsabilizzante. *Responsabilizzato* nella conoscenza, ma con oneri informativi «diabolici»: informazioni tecnico-merceologiche, eccesso di informazioni, e labelling. Utile il paradosso di Arrow: Eccesso di informazioni equivale a mancanza di informazioni. *Responsabilizzante*: introduzione di contropoteri: *ex post* legittimazione processuale delle Associazioni di consumatori, *ex ante* Test comparativi effettuati da ente pubblico terzo, Pubblicità comparativa, *Soft law* (codici di condotta pubblicitaria ed informativa) concertati tra imprese e consumatori, Interventi regolatori di controllo e sanzionatori.

Per equilibrare gli interessi dei consumatori e quelli delle imprese sarebbe più efficace sviluppare un diritto “nudgetico” con *incentivi gius-economici*: label certificati (ad es. “sostenibile”), e *disincentivi*: pubblicazioni di decisioni autorità garanti e sentenze, che incidono sul rischio reputazionale dell’impresa e che evitano la sanzione amministrativa o penale spesso inadeguata e in certi casi lesiva della libertà di iniziativa economica.

Caso del “vino libero” (Decis. AGCM 23-1-2015) e proposta di revisione Reg. (EU) n. 1169/2011.

Consumer Protection policy started in the US for the food industry (1938), but soon developed within the automotive and pharmaceutical sectors, setting strict production rules and analytical information requirements for safety and health care; these were intended not only to the benefit of consumers, but also as guidance for Courts.

The approach was economic, presuming that consumers, by making rational choices, activate competitive mechanisms stimulating firms towards quality and innovation. But behavioural economics, decision theory and economic psychology demonstrated that consumer choices are not rational: due to heuristics and biases, consumers are led to emotional reactions, often used by neuro-marketing in order to push them to unconscious or misguided choices.

Consumers are made conscious by information produced and distributed by firms. In the Food and Beverage sector, a different approach is needed for search goods, on the one hand, and experience goods (wine, bio, new food) on the other: conscious knowledge of the latter emerges only after consumption, and preliminary evaluation or certified information standards (DOC, DOCG, Bio) are needed for them.

Consumers may be made responsible by knowledge, but often with “devilish” information burdens: technical or material science information, information overload, e-labelling, reminding us of Arrow’s paradox: “Information overload produces lack of information”. Consumers can make firms responsible by requesting counter-powers, such as: ex ante, Comparative tests by a public entity, Comparative advertising, Soft Law (concerted Advertising Codes of Conduct), legal intervention on labelling standards and warnings; ex post, consumer associations, public control and sanctions.

For balancing consumer and firm interests, a “nudging” approach is more effective, based on using legal-economic incentives: certified labels (e.g. “sustainable wine”) and disincentives: publication of the Authorities’ decisions and judgements, their effect on firm’s reputation being more adequate than administrative or criminal sanctions.

ERMENEGILDO MARIO APPIANO¹

Le informazioni sull'origine degli alimenti nella giurisprudenza più recente della Corte di giustizia Ue

¹ Avvocato Foro di Asti

La recente giurisprudenza della Corte di Giustizia (sentenza 1/10/2020, causa C-485/2018, Lactalis) definisce in modo alquanto restrittivo quando il legislatore nazionale ha facoltà di imporre l'obbligo di indicare in etichetta il Paese di origine o il luogo di provenienza degli alimenti, rappresentando forse il "punto di svolta" in materia.

Fermo restando che la competenza degli Stati è esclusa per tutti gli aspetti dell'etichettatura che sono oggetto di armonizzazione a livello comunitario, la Corte ha innanzitutto chiarito che ciò vale anche quando l'obbligo in questione (peraltro già previsto dalla legislazione europea per molte tipologie di alimenti, pur se "declinato" in vario modo) va imposto perché serve per proteggere il consumatore dal cadere in errore, così in sostanza sottraendo agli Stati la possibilità di valutare la sussistenza di siffatta situazione in base a criteri puramente nazionali.

Inoltre, la Corte ha ricondotto la competenza nazionale ai soli casi in cui lo Stato prova che l'indicazione obbligatoria dell'origine o provenienza è giustificata dall'esigenza di evidenziare oggettive qualità dell'alimento, effettivamente dipendenti dall'origine stessa del prodotto, escludendo tuttavia – e qui sta la limitazione più sensibile – qualsiasi valore alla mera percezione soggettiva di tali qualità da parte dei consumatori, talora rilevata forse in modo un poco "opportunistic" nelle indagini di mercato.

Per contro, secondo la Corte (sentenza 12/11/2019, causa C-363/2018, Organisation juive européenne) la corretta indicazione del luogo d'origine – definita in base a specifici criteri sanciti dal diritto internazionale – rappresenta uno strumento per consentire ai consumatori di determinarsi all'acquisto in base a personali scelte di natura etica.

Sul piano della mera coerenza, forse, l'intero sistema normativo presenta comunque qualche scricchiolio, siccome per i "campioni nazionali" – e cioè i prodotti alimentari DOP e IGP – è concesso dallo stesso diritto dell'Unione che la "materia prima" possa anche provenire da un Paese diverso rispetto a quello ove l'alimento finale viene elaborato, purché essa risulti conforme a quando disposto dal relativo disciplinare di produzione (Reg. UE 1151/2012, art. 5, comma 3).

A ben vedere, però, è proprio quest'ultimo a rappresentare la garanzia di un'oggettiva qualità degli alimenti DOP e IGP, alla cui definizione e presidio

sta l'intero sistema territoriale di riferimento, che opera secondo precise regole, scrutinate attentamente.

Alla luce di tutto ciò, allora, con riferimento ai prodotti privi di indicazione geografica i consumatori vengono maggiormente tutelati non tanto spendendo in etichetta il “taumaturgico” nome di uno Stato (a meno che ciò consenta di valutare eticamente il prodotto che da lì proviene), ma mettendoli in grado di effettuare scelte basate su criteri realmente oggettivi e facilmente decodificabili, quali capire se trattasi di un alimento “sostenibile” o meno, quest'ultimo definito sulla base di appositi parametri pregni di concreto contenuto, il cui rispetto venga sottoposto ad effettiva sorveglianza.

In tal senso dovrebbe peraltro orientarsi il disciplinare italiano sulla sostenibilità e – per effetto delle riforme introdotte con la PAC 2023-2027 – quelli dei prodotti DOP e IGP.

The recent jurisprudence of the Court of Justice (judgment 1/10/2020, case C-485/2018, Lactalis) defines in a rather restrictive way when national legislation can impose the obligation to indicate the country of origin or place of provenance on foodstuffs labels, perhaps representing the “turning point” in the matter.

Recalled that States' competence is excluded for all aspects of labeling that are subject to harmonization at Community level, first of all the Court clarified that this also applies when said obligation (which is already foreseen by EU law for several types of foodstuffs, although “declined” in various ways) must be imposed because it serves to protect the consumer from misleading, thus essentially depriving the States of the possibility of assessing the existence of such a situation on the basis of purely national criteria.

Furthermore, the Court has reduced national competence only to cases in which the Member State proves that the mandatory indication in question is justified by the need to highlight objective qualities of the foodstuffs, effectively dependent on their origin or provenance, excluding however - and here lies the most sensitive limitation - any value to the mere subjective perception of these qualities by consumers, sometimes detected in a slightly “opportunistic” way in market surveys.

On the other hand, according to the Court (judgment 12/11/2019, case C-363/2018, Organization juive européenne), the correct indication of the place of origin – defined on the basis of specific criteria established by international law – represents a tool to allow consumers to make their purchase based on personal ethical choices.

In terms of mere coherence, perhaps, the entire regulatory system presents some creaking nevertheless, since for “national champions” – that is, PDO and PGI foodstuffs – it is granted by Union law itself that the “raw materials” can also come

from a different country than the one where the final food is processed, provided that they comply with the provisions of the relative product specification (Reg. EU/1151/2012, art. 5, paragraph 3).

On closer inspection, however, it is precisely the product specification that represents the guarantee of an objective quality of PDO and PGI foodstuffs, whose definition and supervision lies in the entire territorial system of reference, that operates according to precise rules, scrutinized carefully.

As a conclusion, when buying products without geographical indication, consumers are better protected not so much by spending the “thaumaturgical” name of a State on the label (unless this allows ethically evaluating the product that comes from there), but enabling them to make choices based on truly objective and easily decodable criteria, such as understanding whether it is a “sustainable” food or not, to be defined on the basis of specific parameters full of concrete content, whose respect must be subjected under effective surveillance.

In this sense, the Italian specification on sustainability should also be oriented and - as a result of the reforms introduced with the CAP 2023-2027 - those of PDO and PGI products.

GIORGIA ANDREIS¹

L'adattamento dell'ordinamento italiano al regolamento 1169/2011/UE: alcune considerazioni in ambito sanzionatorio

¹ Avvocato Foro di Torino

Parte I: considerazioni sulle sanzioni amministrative per le violazioni del Reg. 1169/2011/UE, gli strumenti compensativi e premiali e la diffida.

La prima parte dell'intervento sarà dedicata al D. Lgs. 231/17, con particolare riguardo alla disciplina sanzionatoria in ambito amministrativo per la violazione delle disposizioni del Reg. 1169/2011/UE.

Si avrà cura, dunque, di analizzare l'impostazione del nostro Legislatore, che ha regolato gli aspetti punitivi delle violazioni, da un lato inasprendo le sanzioni rispetto alla normativa precedente, ma, dall'altro, anche individuando strumenti compensativi e premiali che vengono riconosciuti agli operatori in determinati casi o quando si adoperino in azioni o misure di ravvedimento.

In questo contesto si farà poi riferimento allo strumento della diffida, introdotta dalla “campo libero” nel 2014, che negli anni ha subito modifiche e adattamenti, oggetto di non poche discussioni, molte affrontate negli specifici contesti applicativi, a cui si farà ovviamente cenno.

Il ricorso a tutti questi meccanismi di gestione delle non conformità e quindi di loro risoluzione, in ultimo, è stato inevitabilmente influenzato anche dalle cosiddette special situation che in particolare negli ultimi due anni Autorità e operatori si sono trovati ad affrontare e che hanno indubbiamente interessato il settore alimentare.

Part I: some considerations on the administrative sanctions imposed in case of a violation of Reg. 1169/2011 / EU, compensatory instruments, reward schemes and formal notices.

The first part of the speech will be focused on the Legislative Decree 231/17, in particular on the administrative sanctions imposed in case of a violation of Reg. 1169/2011 / EU.

Then we will analyze the Italian legislator's approach to regulate punishments in case of violations, increasing sanctions with respect to the previous legislation, and identifying compensatory instruments and reward schemes for the operators, also in the case that is the operator to voluntarily correct his non-compliance.

Particular attention will be paid to the formal notice, introduced by the 2014 Italian «campo libero» and amended over the years. The latter has been the subject of much discussion, held especially in the context of its application, some of which will be mentioned in this speech.

We will also talk about how the use of the above mentioned non-compliance measures and procedures has been influenced by the so called «special situations», as the one occurred in the last two years that certainly affected both food business authorities and operators.

DANIELE PISANELLO¹

Etichettatura dei prodotti alimentari pre-incartati: ripensamenti della giurisprudenza di legittimità e prospettive alternative

¹ Avvocato Foro di Milano

La disciplina dell'etichettatura dei prodotti alimentari imballati sui luoghi di vendita per la vendita diretta (pre-incarti), pur rientrando tra le materie demandate allo Stato membro (art. 44, Reg. UE 1169/2011), costituisce terreno di indagine fertile per una riflessione sull'applicazione concreta a livello nazionale dei principi di legislazione alimentare, a cavallo tra obblighi di informazione e requisiti di sicurezza.

In particolare, il tema della sanzionabilità, quale illecito amministrativo, dell'operatore commerciale per mancanza di indicazione della data di durata (data di scadenza o termine minimo di conservazione) è stato più volte affrontato in sede giudiziale. Con una recente sentenza la Suprema Corte di cassazione (Cass. civ., sez. II, n. 24379/2021) ha abbandonato il diverso orientamento invalso in precedenza (Cass. civ., sez. II, n. 17696/2007; Cass. civ., sez. I, n. 13412/2002; Cass. civ., sez. III, n. 2048/2000; Cass. civ., sez. I, n. 10744/1998), affermando che «In tema di commercio di prodotti alimentari, l'obbligo di etichettatura con l'indicazione della data di scadenza non si estende – ai sensi dell' art. 16 del d.lgs. n. 109 del 1992, come modificato dal d.lgs. n. 181 del 2003, *ratione temporis* applicabile alla vicenda – ai cc.dd. prodotti preincartati, ovvero ai prodotti preconfezionati per la vendita immediata al consumatore».

La relazione analizza i due orientamenti giurisprudenziali per suggerire una possibile, diversa configurazione della fattispecie, più idonea, ad avviso del relatore, a contemperare tipicità dell'illecito amministrativo e requisiti di legislazione alimentare.

The regulation of the labelling of food products packaged in places of sale for direct sale, while falling within the matters delegated to the EU Member State (Article 44, Reg. 1169/2011/EU), constitutes fertile ground for investigation on the concrete application at the national level of some basic principles of food law (consumer's information and safety requirements).

*In particular, the issue of sanctioning, as an administrative offence, of the commercial operator due to lack of indication of the durability date (expiration date or minimum conservation term) has been dealt with several times in court. With a recent sentence, the Supreme Court of Cassation (judgment No 24379/2021) abandoned the previous ruling established over the years (judgments No 17696/2007; 13412/2002, 2048/2000, 10744/1998), by affirming that «On the subject of trade in food products, the obligation of labelling with the indication of the expiry date does not extend - pursuant to art. 16 of Legislative Decree no. 109 of 1992, as amended by Legislative Decree no. 181 of 2003, *ratione temporis* applicable to the matter - to the pre-packaged food products for immediate sale to the consumer».*

The speech analyzes the two jurisprudential orientations to suggest a different approach to the case, more suitable, in the opinion of the speaker, to reconcile the enforcement of Food Law Requirements and the general principles of administrative offences under Italian legal order.

VITO RUBINO¹

Il termine per la definizione dei procedimenti sanzionatori fra Corte costituzionale e dimensione sovranazionale dei diritti fondamentali

¹ Università del Piemonte Orientale e Accademico dei Georgofili

Il decreto legislativo 231/2017 ha adattato (con notevole ritardo) l'ordinamento italiano alla disciplina UE sulle informazioni ai consumatori munendo il regolamento 1169/2011 di capillari disposizioni sanzionatorie per le diverse ipotesi di violazione della norma.

Si può, quindi, ritenere che la disciplina sia ormai adeguatamente “presidiata” sul piano sostanziale. Non così, tuttavia, appare essere il profilo procedurale. Infatti, la legge 689/81 non ha disciplinato le singole fasi del procedimento sanzionatorio, né ha fissato un termine per la sua conclusione. Ne discende che la Suprema Corte di Cassazione, già in epoca risalente, aveva ritenuto dilatabile la durata del procedimento fino a prescrizione del diritto di credito portato dalla sanzione, ossia (almeno) 5 anni.

Nel 2021 la Corte costituzionale italiana ha censurato questo aspetto, ritenendolo incompatibile con il principio di buon andamento della PA e con i diritti di difesa dell'incolpato (sent. 151/2021). Tuttavia, non ha dichiarato l'incostituzionalità della norma siccome ne sarebbe discesa una “addizione non obbligata” del termine procedimentale, la cui quantificazione è prerogativa del legislatore.

Nel 2022 il Consiglio di Stato, prendendo atto della sentenza, ha ritenuto in altra materia (monopolio dei tabacchi) di dover rivedere le posizioni della Corte di Cassazione onde garantire una applicazione “costituzionalmente orientata” della l. 689/81: si è, così, aperto un conflitto fra le due giurisdizioni che richiederà una composizione sul piano (si auspica) ancor prima che giurisprudenziale, legislativo.

La relazione, dopo aver ricostruito il quadro descritto, si soffermerà sulle “ragioni di diritto UE” in forza delle quali la lettura offerta dal Consiglio di Stato appare condivisibile, auspicandone una estensione a tutte le fattispecie agroalimentari, a partire dalla disciplina sulle informazioni ai consumatori.

The Italian decree No. 231/2017 implemented (after a considerable delay) at a national level the EU regulation on food information to consumers. It established comprehensive sanctions related to the rules of the EU Regulation 1169/2011, so that, at present, the issue seems to be properly regulated.

One can't say the same with regard to the procedural issue. In fact, the Italian law 689/81 did not provide a description of the procedural steps, and, in particular, did not establish the maximum length of the procedure. As a result, the Suprema Corte di Cassazione, in the early 2000s, established that the duration of the proceeding may coincide with the statute of limitation (at least 5 years).

In 2021 the Constitutional Court criticized this point, because it is not compatible with the constitutional principle of good course of Public Administration and with the defendant's effective right to a defence (see the judgment No. 151/2021). Nonetheless, the Court did not declare the unconstitutionality of the rule, because it would have implied a "non-mandatory addition" to the law, which is a prerogative of the Parliament.

In 2022 the Consiglio di Stato, moving from the mentioned judgement of the Constitutional Court, established that the duration of a sanction proceeding in the ambit of the tobacco monopoly set shall be the same as a generic administrative proceeding (30 days, according to the Italian law no. 241/1990).

The judgment opened a new jurisdictional conflict on the matter which shall be resolved by a new regulation on this point.

The speech, moving from the juridical framework described, will analyse the "EU Law" implications on the issue, highlighting the reasons according to which the interpretation of the Consiglio di Stato appears preferable. Hopefully, this interpretation will be extended to all the ambits of food law, starting from the matter of "information to consumers".

Finito di stampare
presso E. Lui Tipografia (Reggiolo - RE)
nel marzo 2023

ISSN 0367/4134

Autorizzazione del Tribunale di Firenze n° 1056 del 30 Aprile 1956